Zivilgesellschaft und Demokratie

Die Bedeutung der Öffentlichkeit im Konflikt um das Infrastrukturprojekt ‚Stuttgart 21'

Elisabeth Conradi[*]

Schlüsselwörter: Demokratie, Zivilgesellschaft, Deliberation, Legitimität, Bürgerengagement

Die Relevanz zivilgesellschaftlicher Initiativen für die bundesrepublikanische Demokratie wurde im Jahr 2010 vielfach debattiert. Neben einer Verhinderung der vom Hamburger schwarz-grünen Senat beschlossenen Schulreform und einem Aufbegehren gegen die Atompolitik der großen Koalition sorgten insbesondere die Demonstrationen gegen das in Baden-Württemberg geplante Großprojekt ‚Stuttgart 21' für Diskussionen. Sie fanden eine bemerkenswerte Berücksichtigung in der Medienberichterstattung, wobei so mancher journalistische Artikel auch politiktheoretische Fragen anschnitt.[1]

Gefragt wurde dabei unter anderem, wie demokratisch der gewaltfreie Protest sei: Einerseits hieß es, eine Zunahme an Bürgerentscheiden würde die repräsentative Demokratie infrage stellen; andererseits war zu hören, die Demonstrierenden akzeptierten die Ergebnisse des parlamentarischen Verfahrens nicht und verstießen insofern gegen ‚demokratische Spielregeln'. Eine Betrachtung der baden-württembergischen zivilgesellschaftlichen Initiativen primär als Streiter für Bürgerentscheide und folglich als generell für die repräsentative Demokratie nachteilig greift jedoch ebenso zu kurz wie die Auffassung, der ‚Schwabenstreich' sei per se ein Störfaktor der Demokratie.

Eine politiktheoretische Interpretation des Protests muss, so meine These, die besondere Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Demokratie herausstellen. Das Phänomen der regelmäßigen Großdemonstrationen lässt sich vor allem dann gut verstehen, wenn die begriffliche Gegenüberstellung von demokratischen Repräsentanten und zivilgesellschaftlichen Akteuren aufgelöst wird. Weiterführend ist eine Analyse mithilfe des konzeptuellen Dreiklangs von Demokratie, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit, den kein Denker eindrücklicher theoretisiert als Jürgen Habermas.

---

* Prof. Dr. Elisabeth Conradi, Duale Hochschule BW Stuttgart
Kontakt: conradi@dhbw-stuttgart.de

1 Ich danke M. Renninger, H.-P. Kunz, G. Rieger und der Politikgruppe der DHBW Sozialwesen für wertvolle Anregungen.

Deshalb skizziere ich zunächst (1) die politische Genese des Projekts ‚Stuttgart 21', thematisiere die Legitimität des politischen Verfahrens und schildere das Engagement gegen das Projekt, bevor ich die Frage aufgreife, ob zu Recht behauptet werden kann, zivilgesellschaftliches Engagement destruiere die repräsentative Demokratie. Sodann erörtere ich (2) das Verhältnis von Demokratie und Zivilgesellschaft im Lichte des Konzepts der Öffentlichkeit von Habermas sowie sein Megaphonmodell der Zivilgesellschaft. Abschließend wird (3) gezeigt, weshalb die Stuttgarter zivilgesellschaftlichen Initiativen einen beachtenswerten Beitrag zur Auseinandersetzung um die Demokratie leisten und in welcher Hinsicht die Schlichtungsgespräche ein demokratisches Novum darstellen.

1. Das Projekt oder der Protest: Wer stellt die repräsentative Demokratie infrage?

1.1 Die politische Genese des Projekts

Seit mehr als einem Jahrzehnt wird in Baden-Württemberg ein äußerst umfangreiches, mit ‚Stuttgart 21' betiteltes Infrastrukturprojekt geplant. Das Vorhaben zum Bau des neuen unterirdischen Bahnhofes sowie einer ergänzenden südlich gelegenen Neubaustrecke geht auf den Plan der Deutschen Bahn AG zurück. Diese verspricht sich von dem Projekt eine Verkürzung der Fahrzeiten im Fernverkehr und eine beträchtliche Zunahme an Reisenden (vgl. Kefer, 22.10.2010: Folie 12; 15). Überdies soll die Bahnverbindung zwischen Paris und Bratislava als ‚Magistrale' ausgebaut werden (vgl. VG Urteil v. 17.7.2009, Absatz 2).

Das Land Baden-Württemberg und die Stadt Stuttgart haben sich dem Vorhaben der Bahn angeschlossen. Beide versprechen sich von dem Infrastrukturprojekt, der Region mehr Bedeutung zu verleihen und sie wirtschaftlich zu stärken sowie auf bis zu 100 Hektar – im Gleisvorfeld zukünftig frei werdender – Fläche eine städtebauliche Vision zu verwirklichen (vgl. Mappus 2010: 6 f.). An der Finanzierung des Großprojekts sind die Deutsche Bahn, die Bundesrepublik Deutschland, das Land Baden-Württemberg, der 1994 gegründete ‚Verband Region Stuttgart', die Flughafen Stuttgart GmbH, die Landeshauptstadt Stuttgart sowie wegen des Ausbaus transeuropäischer Netze auch die Europäische Union beteiligt.

Im November 1995 wurde zwischen Bahn, Bund, Land, Region und Stadt eine ‚Rahmenvereinbarung' getroffen, der der Stuttgarter Gemeinderat drei Wochen später zustimmte. Im Juli 2001 folgte von denselben Projektpartnern eine ‚Realisierungsvereinbarung', die insbesondere die Vorfinanzierung durch das Land Baden-Württemberg vorsieht. Auch hier hat der Stuttgarter Gemeinderat – innerhalb von 14 Tagen – seine Zustimmung gegeben (vgl. VG Urteil v. 17.7.2009, Absatz 8). Nochmals stimmte der Stuttgarter Gemeinderat im Dezember 2001 einem Kaufvertrag zwischen der DB Netz AG als Verkäufer und der Landeshauptstadt Stuttgart als Käufer der zukünftig frei werdenden Bahnflächen zu.

Der baden-württembergische Landtag hat im Jahr 2006 eine ‚Entschließung zu Stuttgart 21' verabschiedet und wollte damit seine Verhandlungsposition gegenüber dem Bund sowie insbesondere auch dem Bundesverkehrsminister stärken, die vom Projekt überzeugt werden sollten. Nachdem viele öffentliche Einrichtungen, so das Argument des Abgeordneten Scheuermann, „mittlerweile eindeutige Bekundungen zugunsten dieses Projekts ausgesprochen" hätten, dürfe „das Parlament nicht zurückstehen" (Plenarprotokoll 14/10 BW Landtag).

Im Juli 2007 einigten sich die Projektpartner auf ein ‚Memorandum of Understanding', mit dem sich das Land Baden-Württemberg bereit erklärte, die Investitionskosten einschließlich der Planungskosten von 2010 bis 2016 zu finanzieren. Der Gemeinderat der Stadt Stuttgart stimmte Anfang Oktober 2007 zu (vgl. VG Urteil v. 17.7.2009, Absatz 10 und Absatz 25).

1.2 Zur Legitimität des politischen Verfahrens

Durch die parlamentarische Opposition und insbesondere durch eine Reihe zivilgesellschaftlicher Initiativen wurde Kritik geäußert. Neben Einwänden gegen tatsächliche oder vermeintliche Folgen des Bauvorhabens selbst gibt es auch ein großes Unbehagen gegenüber dem politischen Prozess, der das Bauvorhaben legitimiert. Zwar hat der Gemeinderat innerhalb von drei Wochen der ‚Rahmenvereinbarung' im November 1995 zugestimmt und innerhalb von zwei Wochen der ‚Realisierungsvereinbarung' im Juli 2001. Es wird jedoch moniert, dass diese kurzfristigen Bedenkphasen des Gemeinderats der Komplexität eines solchen Bauvorhabens nicht annähernd gerecht würden. Dennoch werden die ‚Rahmenvereinbarung' von 1995 und die ‚Realisierungsvereinbarung' von 2001 zumindest vom Stuttgarter Verwaltungsgericht als „verbindliche Grundsatzentscheidung über das ‚Ob' der Beteiligung" der Stadt Stuttgart am Projekt angesehen (VG Urteil v. 17.7.2009, Absatz 40).

1997 hat es im Stuttgarter Rathaus eine Diskussion über die städtebauliche Gestaltung des – nach Abschluss des Tiefbahnhofbaus möglichen – im Stadtzentrum gelegenen künftigen Quartiers gegeben, die von den Organisatoren als „Bürgerbeteiligung" interpretiert wird (Müller, Stuttgarter Zeitung v. 30.11.2010). Eine tatsächliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen – etwa über die Frage, ob sie dieses Projekt befürworten – war jedoch nicht vorgesehen. Zu diesem Ergebnis kommt zumindest der Journalist Andreas Zielcke, der die Genese des Projekts rekonstruiert.

Das Projekt wurde erstmalig, so stellt Zielcke heraus, im Zuge einer einfachen „kurzfristig anberaumten Pressekonferenz" im Frühjahr 1994 präsentiert (Zielcke, Süddeutsche Zeitung v. 19.10.2010), und zwar von Oberbürgermeister Rommel, DB-Chef Dürr, Ministerpräsident Teufel und Bundesverkehrsminister Wissmann. „Wie es ein Reporter damals beschrieb, war den Herrschaften ‚eine diebische Freude über ihren geglückten Überraschungscoup anzumerken'. Denn ‚unbemerkt von der Öffentlichkeit hatten sie ihre konzertierte Aktion seit längerem vorbereitet'. Nun aber lüfteten sie den Vorhang und gaben ihren Plan bekannt, ‚Stuttgart für Fernzüge zu untertunneln und einen achtgleisigen unterirdischen Durchgangsbahnhof zu errichten'." (Zielcke, Süddeutsche Zeitung v. 19.10.2010)

Die Wahl des Gemeinderats am 12. Juni 1994 wäre, so hebt Zielcke hervor, die wesentliche Gelegenheit für die Bürger Stuttgarts gewesen, „wenn schon nicht durch direkte Beteiligung, dann wenigstens in einer Kommunalwahl auf das Projekt Einfluss zu nehmen […]. Das war freilich nur acht Wochen nach der Pressekonferenz." (Zielcke, Süddeutsche Zeitung v. 19.10.2010)

Zwar gab es mehr als 10.000 Eingaben und Einwände im Planfeststellungsverfahren, jedoch hatten diese faktisch nur dann Aussicht auf Berücksichtigung, wenn sie lediglich einzelne Verbesserungen betrafen (vgl. Zielcke, Süddeutsche Zeitung v. 19.10.2010). Innerparlamentarisch haben sich die im Landtag vertretenen Abgeordneten der Grünen Partei gegen die Durchführung des Großprojekts gewandt, beispielsweise am Tag der ‚Entschließung zu Stuttgart 21' im Jahre 2006 (vgl. Plenarprotokoll 14/10). Tatsächlich ver-

suchten auch die Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger durch Wahl Einfluss auf die Durchführung des Projekts oder den Ausstieg aus dem Bauvorhaben zu nehmen. So wurden im Juni 2009 die 60 Mitglieder des Stuttgarter Gemeinderats neu gewählt. Bündnis 90/ Die Grünen sind im neuen Gemeinderat die stärkste Fraktion. Sie haben 16 Mandate (25,3 Prozent). Auch die sich gegen das Projekt aussprechende SÖS (Stuttgart Ökologisch Sozial) erhielt drei Mandate (4,6 Prozent) (vgl. www.stuttgart.de/item/show/295782).

Nachdem in einer Gemeinderatssitzung am 4. Oktober 2007 die Bewilligung „zur Änderung des Kaufvertrages erteilt worden sei", konstituierte sich eine ‚Initiative für den Bürgerentscheid gegen Stuttgart 21' und übergab der Stadt Stuttgart Unterschriftenlisten mit über 70.000 Unterschriften für den Ausstieg aus dem Projekt (vgl. VG Urteil v. 17.7.2009, Absatz 20 und 25). Der Stuttgarter Gemeinderat beschloss im Dezember 2007, dass der beantragte Bürgerentscheid unter anderem wegen Zeitablaufs unzulässig sei. Gegen den Beschluss des Stuttgarter Gemeinderates wurde eine Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart eingereicht und im Sommer 2009 abgewiesen (vgl. VG Urteil v. 17.7.2009).

1.3 Zivilgesellschaftliches Engagement gegen das Großprojekt ‚Stuttgart 21'

Für den Erhalt des alten Bahnhofes und gegen das Großprojekt ‚Stuttgart 21' entwickelte sich eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, die sich in Stuttgart auch in wöchentlichen Demonstrationen mit beträchtlichem und zum Oktober 2010 hin wachsendem Ausmaß artikulierten, so dass schließlich mehr als sechzigtausend Menschen teilnahmen.

Kulminationspunkte waren der Baubeginn im Februar 2010, der Abriss des Bahnhof-Seitenflügels im August sowie das Fällen von Bäumen im Mittleren Schlossgarten Ende September. Während einer September-Demonstration, ausdrücklich zum Schutz der alten Bäume im unmittelbar neben dem Bahnhof liegenden Schlossgarten, wurden von Seiten der Polizei Pfefferspray und Wasserwerfer eingesetzt. Die Bilder der verletzen Personen sorgten nochmals für eine Verstärkung des Protests.

Die zivilgesellschaftlichen Initiativen zum Erhalt des derzeitigen Kopfbahnhofes und gegen den Bau des Tiefbahnhofes wandten ein, dass eine Gefährdung der sich mitten in Stuttgart befindenden Mineralwasserquellen zu befürchten sei; die lange unterirdische Gleisstrecke zum Bahnhof würde die Reisenden zwar unter Stuttgart hindurchführen, ihnen aber einen Blick auf die Stadt vorenthalten; der Bahnhof sei denkmalgeschützt; seltene Tiere seien zu schützen, alte Bäume zu erhalten; die geologischen Gegebenheiten in Form von Gipskeuper könnten zu erheblichen tunnelbaulichen Problemen führen. Schließlich wird auch eine erhebliche Kostensteigerung vermutet.

Manche der Einwände mögen von einer rückwärtsgewandten Technikfeindlichkeit, einer Priorisierung von Tier und Pflanze gegenüber der Menschengesellschaft sowie einem Generalverdacht gegenüber der Regierung geprägt sein. Allerdings haben die Kritiker des Projekts zugleich – auch der Natur nicht übermäßig zugeneigten Menschen – seriös erscheinende Argumente vorgetragen, die Schwierigkeiten, wenn nicht gar Fehler, in der Planung aufdeckten, die wiederum teilweise der Geheimhaltung unterlag.

So wird etwa ein Rückbau an Infrastruktur beklagt, beispielsweise durch eine Verringerung der Anzahl der Gleise, durch eine Demontage des Tunnel-Bauwerkes, das derzeit eine kreuzungsfreie Einfahrt der Züge gewährleistet sowie durch Nichtberücksichtigung des Güterverkehrs und eine Stilllegung bestimmter Strecken. Damit verbunden sei eine

Schwächung des Regionalverkehrs, argumentieren Sprecher der zivilgesellschaftlichen Initiativen. Daher plädieren sie für Investitionen in ein Gesamtschienennetz und für eine Erleichterung der Anschlüsse zwischen Fern- und Nahverkehr durch einen integralen Taktfahrplan, der auf eine andere Infrastruktur angewiesen sei, als sie die Planung des neuen Tiefbahnhofs vorsehe (vgl. Schlichtungsgespräch zu Stuttgart 21, Stenografisches Protokoll v. 30.11.2010: 20, 30). Überdies betonen die Kritiker, dass durch eine Verlagerung des bisherigen Abstellbahnhofes sowie des ehemaligen Güterbahnhofes auch dann erhebliche Areale von insgesamt rund 64 Hektar für eine neue städtebauliche Nutzung zur Verfügung ständen, wenn der alte Kopfbahnhof erhalten und modernisiert würde.

Der zivilgesellschaftliche Einspruch gegen das Projekt schließt seit Abweisung der Klage durch das Verwaltungsgericht Stuttgart immer auch die Forderung eines Bürgerentscheids ein. Dennoch zielt der Protest, so meine ich, nicht primär auf die Durchsetzung eines Plebiszits, es wird eher als ultima ratio angesehen. Die protestierenden Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger formulieren vielmehr eine bedenkenswerte Kritik an der demokratischen Legitimität der im Zusammenhang mit dem Projekt getroffenen Entscheidungen sowie der entsprechenden Verfahren und argumentieren daher, dass ein derartiges Bauvorhaben nicht verwirklicht werden sollte, dessen politische Genese erhebliche Mängel aufweist. Weiter werfen sie die Frage auf, wer eigentlich die Verantwortung für die Durchführung des Projektes und insbesondere für seine Folgen trägt, eine Frage, die mit einem Ausbau der Mehrebenenpolitik auch allgemeine Relevanz hat. Mit diesen Einwänden tragen die zivilgesellschaftlichen Akteure zu einer Auseinandersetzung um die Demokratie bei. Dass dies als ihre genuine Aufgabe zu verstehen ist, werde ich im Folgenden erörtern.

1.4 Destruieren zivilgesellschaftliche Initiativen die repräsentative Demokratie?

Die von mir verteidigte Auffassung, es sei eigens eine Angelegenheit der Zivilgesellschaft, demokratische Entscheidungen und Verfahren infrage zu stellen, findet keineswegs überall Zustimmung. Sowohl von Seiten der Politik, wie etwa durch Angela Merkel und Stefan Mappus, als auch durch die Politikwissenschaft wurde den Gegnern des baden-württembergischen Projekts vorgeworfen, sie behinderten die Demokratie. Handelte es sich bei diesem Vorwurf bloß um eine rhetorische Geste der Abwehr, so wäre dies kaum von großem Belang. Tatsächlich aber wurde hier ein Streit um die Demokratie selbst entfacht, der eine politiktheoretische Bestimmung des Verhältnisses von Zivilgesellschaft und Demokratie erfordert.

Generell steht der Stuttgarter Politikwissenschaftler Oscar Gabriel dem kommunalen Bürgerengagement ambivalent gegenüber: „Bisher nur von kleinen Minderheiten eingesetzte, von vielen als illegitim eingestufte Formen der Einflussnahme fanden Eingang in das politische Leben. Hierzu gehörten Massendemonstrationen, Boykotte, Gebäudebesetzungen und anderes mehr. In Europa breiteten sich diese Verhaltensformen im Zuge der Studentenunruhen aus.“ (Gabriel 2010: 173) Im Hinblick auf die Neuen Sozialen Bewegungen und die Aktivitäten von Bürgerinitiativen spricht Oscar Gabriel von einer „partizipatorischen Revolution“: Neben die Beteiligung an Wahlen und parteibezogenen Aktivitäten wäre die „Interessendurchsetzung durch Verwaltungskontakte und Gerichtsverfahren sowie die Teilnahme an Aktionen des zivilen Ungehorsams getreten“ (Gabriel 2010: 174).

Gabriels Vorbehalte gegen das Bürgerengagement beziehen sich aber nicht nur auf die Art der Aktivitäten. Die Legitimität zivilgesellschaftlichen Engagements sei überhaupt nur dann gegeben, wenn es vor oder während eines demokratischen Verfahrens stattfände, nicht jedoch nachdem ein Beschluss gefasst wurde. So äußert Oscar Gabriel in einem Interview: „Sinkende Wahlbeteiligungen sind nicht das Problem. […] Auf einem ganz anderen Blatt steht das Verhältnis der Stuttgarter Protestbewegung zur Demokratie. […] Denn ein demokratischer Entscheidungsprozess, der in vielen Parlamenten gelaufen und vielfach von Gerichten überprüft worden ist, führt offensichtlich zu keinerlei Akzeptanz. […] Partizipation hat ihren Platz in der repräsentativen Demokratie vornehmlich in Wahlen und im Vorfeld verbindlicher Entscheidungen, solange diese noch effektiv beeinflusst werden können. […] Die Ergebnisse, die in einem demokratischen Prozess zustande gekommen sind, sind von allen zu akzeptieren, gerade von denen, die bei einer Mehrheitsentscheidung unterlegen sind." (Wieselmann, Neckar-Chronik, 16.10.2010)

Der Einwand, die Bürgerinnen und Bürger hätten keine Möglichkeit gehabt, an einer öffentlichen demokratischen Debatte über das Stuttgarter Großprojekt teilzunehmen, wird von Oscar Gabriel nicht aufgegriffen. Für ihn liegt die Genese des Stuttgarter Konflikts in der mangelnden Bereitschaft der Politiker, die „rechtsstaatlich zustande gekommenen Entscheidungen […] zu kommunizieren" (Wieselmann, Neckar-Chronik, 16.10.2010). Ähnlich argumentiert ganz allgemein die Stuttgarter Politikwissenschaftlerin Angelika Vetter: „Gerade aus diesem Grund muss es den lokalen Repräsentanten ein Anliegen sein, kommunalpolitische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse in ihrer Komplexität gegenüber ihren Wählern zu erläutern und zu begründen, um auf diese Weise die Verbindung zwischen Bürgern und der lokalen Politik zu festigen." (Vetter 2010: 261)

Die von Gabriel und Vetter dargelegte Auffassung überzeugt nicht, vor allem verkennt sie die besondere Bedeutung der Zivilgesellschaft. Indem Gabriel ausdrücklich das politische Problem des Stuttgarter Konflikts in der *Vermittlung* vorheriger Entscheidungen sieht und die zunehmend deutlicher geäußerten *Beteiligungswünsche* von Bürgerinnen und Bürgern an den Entscheidungen selbst zwar empirisch erhebt, aber zugleich auch mit Skepsis betrachtet, unterschätzt er das für die Demokratie des 21. Jahrhunderts innovative zivilgesellschaftliche Potential.

2. Die Schutzfunktion der Zivilgesellschaft

Demokratie und Zivilgesellschaft werden in vielen Theorien als einander wechselseitig bedingend angesehen. So betont etwa Günter Frankenberg, Zivilgesellschaft sei nur unter demokratischen Regierungen möglich und weist darauf hin, dass „die chinesische Losung der ‚Zivilgesellschaft ohne Demokratie' […] eine autokratische Strategie" darstelle, die mit dem Konzept der Zivilgesellschaft nicht vereinbar sei (Frankenberg 2003: 7). Während sich demzufolge zivilgesellschaftliche Gruppen nur unter einer demokratischen Regierungsform entfalten können, ist umgekehrt Demokratie auch auf die Zivilgesellschaft angewiesen. In diesem Sinne akzentuiert Alexis de Tocqueville in seinem für gegenwärtige Zivilgesellschaftstheorien noch zentralen Werk *De la démocratie en Amérique* von 1840, dass die Lebendigkeit der Demokratie, die Erneuerung der Gefühle und die Zivilität der innergesellschaftlichen Konfliktaustragung durch die Kunst des Zusammenschlusses (l'art de s'associer) gewährleistet würden (vgl. Tocqueville 1985: 248–251). Bürger,

die miteinander vereint gemeinsame Interessen verfolgen, wirken auf diesem Weg stabilisierend auf die Demokratie, wenn sie diese nicht gar ermöglichen.

2.1 Zivilgesellschaft und Demokratie im Lichte der Öffentlichkeit

Die Auffassung, dass die Zivilgesellschaft eine wichtige Funktion im Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft übernimmt, teilen viele ihrer Theoretiker. Charles Taylor spricht zivilgesellschaftlichen Gruppierungen die Aufgabe zu, modellierend die gesamte Gesellschaft und wenigstens potentiell auch die staatliche Politik zu gestalten (vgl. Taylor 1995: 208; 219). Für Robert Putnam steht die Frage im Zentrum, in welchem Ausmaß Vertrauen von direkten sozialen Interaktionen in komplexere Zusammenhänge ausgeweitet und so das demokratische Gemeinwesen stabilisiert werden kann (vgl. Putnam 1992: 171). Demgegenüber betont Jürgen Habermas, zivilgesellschaftliche Assoziationen sollten politische Probleme wahrnehmen und korrigierend Alarm schlagen, indem sie diese wie durch ein Megaphon öffentlich artikulieren; allerdings bleibt es Aufgabe der Regierung, diese Kritik aufzunehmen. Er teilt der Zivilgesellschaft damit eine erheblich weniger weitreichende Aufgabe als Taylor zu, verlangt aber mehr und anderes von ihr als Putnam.

Für das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Demokratie bedeutet dies, es im Lichte eines dritten Begriffs zu betrachten: Die ‚Öffentlichkeit' bildet bei Jürgen Habermas eine Art begriffliches Scharnier. Im Unterschied zu einem womöglich nicht öffentlich gefassten politischen Entschluss, der nachträglich an die Bürgerinnen und Bürger kommuniziert wird, hat in der Theorie von Jürgen Habermas die Kommunikation vor, während und gegebenenfalls auch nach der Entscheidungsfindung ihren Platz: Öffentliche Debatten begleiten die parlamentarische Politik (vgl. Habermas 1992: 370; 349).

Mit dieser Auffassung von Politik wird besonderer Wert auf das Verfahren der Meinungs- und Willensbildung gelegt, wobei sich die öffentlichen Debatten idealerweise „in argumentativer Form" (Habermas 1992: 368) vollziehen: Die Vielzahl an relevanten Argumenten wird dann im besonderen Maße entfaltet, wenn ungehindert öffentliche Debatten stattfinden, an denen sich alle Mitglieder eines politischen Gemeinwesens konzeptuell beteiligen könnten.

Habermas plädiert ausdrücklich nicht für eine ‚Basisdemokratie' mit Volksbegehren oder für ein Schweizer Modell. In seiner Vorstellung kann wenigstens der Idee nach die Minderheit die Mehrheit für sich gewinnen, wenn sie bereit und in der Lage ist, diese argumentativ zu überzeugen. Sein Ansatz zielt auf eine breitere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, auch ergänzend zu Parlamentsdebatten, wobei der Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle zukommt.

2.2 Das Megaphonmodell der Zivilgesellschaft in seiner Bedeutung für die Demokratie

Die Zivilgesellschaft beschreibt Habermas als ein Gemenge ausdrücklich nicht-staatlicher und nicht-ökonomischer Zusammenschlüsse. In seinem Buch *Faktizität und Geltung* spricht er davon, dass die auf freiwilliger Basis entstandenen Assoziationen politische Probleme wahrnehmen, diese wie durch ein *Megaphon* öffentlich artikulieren und damit zu Gehör bringen. Zu den Aufgaben zivilgesellschaftlicher Assoziationen gehört es also, die Auf-

merksamkeit auf spezifische politische und gesellschaftliche Problemlagen zu lenken, um auf diese Weise überhaupt erst Öffentlichkeit herzustellen, Diskussionskultur zu erhalten oder zu etablieren: „Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten. Den Kern der Zivilgesellschaft bildet ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeiten institutionalisiert." (Habermas 1992: 443)

Dazu bedarf es einer Vielfalt möglicher Initiativen. Habermas betont die Spannbreite zivilgesellschaftlicher Assoziationen und stellt sich ein großes Spektrum möglicher Akteure vor, die verschiedene öffentliche Foren für sich nutzen (vgl. Habermas 1992: 451 f.). Wichtige, auch neue Themen werden „lanciert von Intellektuellen, Betroffenen, radical professionals, selbsternannten ‚Anwälten' usw. Von dieser äußersten Peripherie aus dringen die Themen in Zeitschriften und interessierte Vereinigungen, Clubs, Berufsverbände, Akademien, Hochschulen usw. ein und finden Foren, Bürgerinitiativen und andere Plattformen […]" (Habermas 1992: 461). Diese Gruppen und Assoziationen betrachtet Habermas als die Basis der Zivilgesellschaft, insofern sie die demokratische politische Praxis vertiefen und erweitern (vgl. Conradi 2011). Sie sorgen nicht nur überhaupt für öffentliche Diskussionen, sondern beschreiten auch neue Wege im Hinblick auf Prozesse der Meinungsbildung, der Deliberation und des *agenda setting* sowie schließlich bezüglich der Entscheidungsfindung.

Solcherart aktiven zivilgesellschaftlichen Assoziationen entspricht auf der anderen Seite eine Regierung, die Anregungen aus der Zivilgesellschaft auch annimmt: „Aus demokratietheoretischer Sicht muß die Öffentlichkeit darüber hinaus den Problemdruck verstärken, d.h. Probleme nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern auch überzeugend und *einflussreich* thematisieren, mit Beiträgen ausstatten und so dramatisieren, daß sie vom parlamentarischen Komplex übernommen und bearbeitet werden." (Habermas 1992: 435)

Zwar gehen Habermas zufolge zivilgesellschaftliche Assoziationen den ersten Schritt, aber später müssen die von ihnen formulierend veröffentlichten Probleme durch politische Institutionen aufgegriffen werden und ihren Weg bis in Gesetzgebungsprozesse finden: „Ich möchte plausibel machen, daß die Zivilgesellschaft *unter bestimmten Umständen* in der Öffentlichkeit Einfluß gewinnen, über eigene öffentliche Meinungen auf den parlamentarischen Komplex (und die Gerichte) einwirken und das politische System zur Umstellung auf den offiziellen Machtkreislauf nötigen kann." (Habermas 1992: 451)

Zivilgesellschaftliche Assoziationen entfachen durch besonderes Engagement gesellschaftliche und politische Debatten, wodurch sie die Öffentlichkeit stärken und ausbauen. Gerade weil es Aufgabe der Zivilgesellschaft ist, Themen zu lancieren und die Regierung anzuregen, zu korrigieren und gegebenenfalls auch unter Druck zu setzen, ist es für Habermas so wichtig, dass Staat und Zivilgesellschaft getrennt sind: Sein Megaphonmodell steht für eine die Menschen vor staatlichen Fehlleistungen schützende Funktion der Zivilgesellschaft.

In der Einleitung zur Neuauflage seines Buches *Strukturwandel der Öffentlichkeit* erläutert Habermas sein Anliegen, dass weder die Logik des Wirtschaftssystems noch die der staatlichen Bürokratie zu mächtig werden: Lebensweltliche Bereiche seien vor deren Ein- und Übergriffen zu schützen. Habermas beschreibt diesen Schutz als Form der De-

mokratisierung. Sie sei „gekennzeichnet durch eine Verschiebung von Kräften innerhalb einer prinzipiell aufrechterhaltenen ‚Gewaltenteilung'. Dabei soll nicht zwischen Staatsgewalten, sondern zwischen verschiedenen Ressourcen der gesellschaftlichen Integration ein neues Gleichgewicht hergestellt werden" (Habermas 1990: 36).

Damit denkt Habermas der Zivilgesellschaft nicht nur – wie Tocqueville – die Aufgabe der Belebung und Stabilisierung der Demokratie zu und sieht in ihr mehr als eine vertrauensbildende Funktion. Weitergehend zielt er auf eine „radikaldemokratische Veränderung des Legitimationsprozesses" und damit auf „eine neue Balance zwischen den Gewalten der gesellschaftlichen Integration" (Habermas 1990: 36). Der Zivilgesellschaft kommt dabei die Aufgabe zu, grenzüberschreitende Vereinnahmungen durch die Wirtschaft einzudämmen. Leitmotivisch verfolgt er zugleich die Frage, wie die Regierung durch die Zivilgesellschaft in ihrer Macht beschränkt werden kann.

3. Der Beitrag des Stuttgarter zivilgesellschaftlichen Protests zu Demokratie und Öffentlichkeit

3.1 Über den passenden Zeitpunkt für die Beteiligung an öffentlichen Debatten

Die Thesen von Jürgen Habermas zum Verhältnis von Zivilgesellschaft, Demokratie und Öffentlichkeit ermöglichen eine spezifische Deutung des Stuttgarter Engagements. Mithilfe seiner Theorie greife ich die Frage nach der *Legitimität des Protestes* noch einmal auf. Denn die Demonstrationen wurden nicht nur von Politikern und Politikwissenschaftlern als Störfaktor der Demokratie angesehen, sondern auch von journalistischer Seite für illegitim erklärt. Diese interpretierten das Engagement der Bürgerinnen und Bürger nicht als einen durch vernünftige Argumente geleiteten Einspruch gegen eine als unvernünftig wahrgenommene weitreichende politische Entscheidung. Vielmehr schrieben Journalisten ihnen ein hohes Maß an Irrationalität zu. So wurde unterstellt, die zivilgesellschaftlichen Gruppen seien von Übereifer geprägt und würden sich vollständig einem über sie herrschenden Zorn hingeben: „Eine neue Gestalt macht sich wichtig in der deutschen Gesellschaft: Das ist der Wutbürger. Er bricht mit der bürgerlichen Tradition, dass zur politischen Mitte auch eine innere Mitte gehört, also Gelassenheit, Contenance. Der Wutbürger buht, schreit, hasst." (Kurbjuweit 2010: 26) In dieser Auffassung zeigt sich – so scheint es mir – ein unangebrachter Paternalismus, der die Vernunft allein bei den Regierenden verortet.

Demgegenüber fordern die protestierenden Stuttgarter Bürgerinnen und Bürger, sie mitbestimmen zu lassen über die Frage, ob überhaupt ein solches Großprojekt wirklich werden soll, auch weil dessen politische Genese erhebliche Mängel aufweise. Insbesondere den Entschluss und die Durchführung des Projekts ohne Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger halten sie für unberechtigt und bezweifeln damit die politische *Legitimität des Verfahrens*. Aus dieser – wie ich meine – nicht in jeder Hinsicht unberechtigten Kritik könnten Konsequenzen für eine Reform der Verfahren gezogen werden.

Die repräsentative Demokratie bedarf der Zivilgesellschaft – auch bei einer bezüglich der Verfahren womöglich geglückten Reform. Dahingehend eröffnen die Thesen von Jürgen Habermas drei Aufgaben: Erstens geht es darum, die Argumente engagierter Bürger vor oder *zu Beginn* parlamentarischer politischer Willensbildungs- und Entscheidungs-

findungsprozesse zu berücksichtigen. Für Habermas geschieht dies vermittelt über die Öffentlichkeit. Es wäre darüber nachzudenken, ob eine solche öffentliche Meinungs- und Willensbildung noch stärker institutionalisiert werden könnte, etwa in Form kooperativer Verfahren (vgl. Roß 2007), ohne damit zivilgesellschaftliche Initiativen zu sehr vorzustrukturieren. Die zweite Aufgabe, die Habermas der Zivilgesellschaft zudenkt, liegt ausdrücklich auch darin, *während des Prozesses* die parlamentarische Entscheidungsfindung zu begleiten. Drittens fungiert die Zivilgesellschaft als *Korrektiv* bereits zustande gekommener Beschlüsse.

Demgemäß lassen sich zwei Varianten ‚öffentlicher Debatten' unterscheiden. Im einen Fall gibt es ein von der Regierungsseite initiiertes Diskussionsforum, das etwa von einer Stadtplanerin moderiert wird und zu der die Bürger eingeladen werden, um sich nach einem vorher festgelegten Plan auf eine begrenzte Debatte über ein spezifisches Thema einzulassen. In diesem Sinne erörtert John Dryzek, ob es möglich sei, von im Sozialen bereits etablierten Verfahren der Konfliktlösung zu lernen, sie also ins Politische zu transferieren. Er hält beispielsweise eine Art politischer Mediation für durchaus geeignet, Diskussionen zu entfachen, Diskurse zu eröffnen sowie Reflexionen über Interessen und Werte anzustoßen. Gerade das Nachdenken über die eigenen Ziele in Gemeinsamkeit mit anderen, die diese Ziele nicht teilen, sei auf diese Weise zu institutionalisieren (vgl. Dryzek 1994: 46).

Eine zweite und anders geartete Variante ‚öffentlicher Debatten' wird von zivilgesellschaftlichen Assoziationen selbst eröffnet. In Eigeninitiative wählen und pointieren die solcherart Engagierten bestimmte Themen und gestalten öffentliche Diskussionsforen, wobei sie nicht nur das *agenda setting* übernehmen, sondern auch die Gesprächskultur prägen (vgl. Conradi 2008).

3.2 Stellen die Schlichtungsgespräche ein demokratisches Novum dar?

Wie ist im Lichte des Habermas'schen Konzepts der Öffentlichkeit die von Heiner Geißler im Oktober und November 2010 moderierte ‚Schlichtung' zu beurteilen, an der je sieben Befürworter und Kritiker des Stuttgarter Bahnhofprojekts teilnahmen? Die ‚Schlichtungsgespräche' stellen *in dieser Hinsicht* tatsächlich ein Novum dar. Zwar waren sie parlamentarisch initiiert, doch konnten Befürworter wie Kritiker des Projekts an der Wahl der Themen und der Schwerpunktsetzung mitwirken, dies war bereits ein Teil des Verfahrens. Geißler selbst legte besonderen Wert auf dessen Transparenz (vgl. Geißler 30.11. 2010: 1). Innovativ war diesbezüglich die Tatsache, dass die Debatten live gefilmt, im Internet zugänglich und im Fernsehen gesendet wurden, von rund 1,5 Millionen Zuschauern ist die Rede.

Im Zuge der ‚Schlichtung' konnten zivilgesellschaftliche Akteure die dritte von Habermas erwähnte Aufgabe erfüllen, indem sie detailreich und fundiert ihren Einspruch begründeten und damit als Korrektiv parlamentarisch gefällter Entscheidungen fungierten. Im Hinblick auf die erste und zweite von Habermas erwähnte Aufgabe betont Geißler, dass während der Genese des Projekts Alternativen hätten „offiziell ermöglicht und geprüft werden" müssen, was nicht geschehen sei (ebd.: 39). Während der Schlichtungsgespräche verwendet Geißler Schlüsselbegriffe, die auf Habermas' Theorie verweisen. So spricht er etwa davon, dass die Befürworter und Kritiker des Projekts sich ‚auf Augenhöhe' (vgl. Frankenberg 2003: 8) zu begegnen hätten, dass die Öffentlichkeit einen An-

spruch auf die Offenlegung von Unterlagen habe und dass es bei der Schlichtung um die Suche nach dem ‚besseren Argument' gehe.

Allerdings zielt die von Habermas entfaltete Vorstellung einer ‚öffentlichen Vernunft' letztlich auf einen Konsens: Das bessere Argument ist derart überzeugend, dass es eine Art „zwanglosen Zwang" ausübt (Habermas 1976: 137). Davon war Heiner Geißler weit entfernt, nahm er sich doch heraus, in einem ‚Schlichtungsspruch' das letzte Wort zu sprechen. In dieser Hinsicht haben die Schlichtungsgespräche eben gerade *nicht* dem erläuterten Konzept entsprochen.

Die Schlichtung wird von vielen mit Blick auf ihr *Ergebnis* heftig kritisiert. So bezeichnet der Journalist Andreas Zielcke die Schlichtung als ‚post-demokratisch'. Einerseits hätte sie eine seit 1994 versäumte demokratische Willensbildung nicht nachholen können. Weiter hält er die Schlichtung für eine „asymmetrische Veranstaltung", da es bereits Rechtstitel zur Durchsetzung des Projekts gab. Dies veranlasst Zielcke, die Schlichtung für einseitig, unfair sowie für eine „Parodie auf den herrschaftsfreien Diskurs" zu halten (Zielcke, Süddeutsche Zeitung v. 3.12.2010), der bei Habermas zentral ist.

Schauen wir jedoch, das ist mein Vorschlag, auf das oben entfaltete Verhältnis von Demokratie und Zivilgesellschaft im Lichte der *Öffentlichkeit*, so war die Schlichtung eine Errungenschaft durch die Veröffentlichung zuvor nicht zugänglicher Informationen. Aber auch ein Erfolg durch die öffentlich übertragene Debatte zu Vor- und Nachteilen des Großprojekts, zu Gefahren und Risiken, zu politischen Prioritäten sowie über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik. Das von Habermas vielfach so titulierte ‚Publikum' (vgl. Habermas 1990), das sich in diesem Fall neben im Rathaus versammelten Stuttgarter Bürgerinnen und Bürgern insbesondere aus Fernsehzuschauern und Computernutzern zusammensetzte, hat durch sein alle Erwartungen übertreffendes enormes Interesse ebenfalls zum Erfolg der Schlichtung beigetragen. Das ‚Publikum' folgte mit akribischer Geduld den außerordentlich vielfältigen Details und hatte zumindest erstmalig eine Chance, sich über all die vielen zur Diskussion stehenden Aspekte eine eigene Meinung bilden zu können. Die an der Schlichtung beteiligten Gegner des Projekts stellten unter Beweis, dass sie kein Wutbürgertum pflegten, sondern neben den weniger überzeugenden auch eine Vielzahl gut begründeter Argumente vorzutragen hatten.

Im Zuge der Schlichtungsgespräche wurden in einer – wenigstens medial vermittelten – breiteren Öffentlichkeit auch grundsätzliche Fragen aufgeworfen, deren Relevanz unbestritten ist, aber für deren Austragung bisher kein die Zivilgesellschaft berücksichtigender Ort gefunden wurde. Dabei ging es weniger um eine überzeugende Argumentation, sondern um die Frage nach dem für die Gesellschaft Guten. So wurde etwa gegen eine technokratisch anmutende Planung eine modulare, an Bedarfe rückgebundene Stadtentwicklung vorgeschlagen und gegen eine Fokussierung auf Geschwindigkeitssteigerung stand etwa der Wunsch nach Entschleunigung zugunsten von mehr Lebensqualität. Der politische Ort zur Debatte solch grundlegender Fragen ist erst im Entstehen.

Unsere Demokratie braucht die Debatte, davon lebt sie. Günter Frankenberg sieht es als genuine Aufgabe zivilgesellschaftlicher Gruppen an, diesen Streit zu entfachen und ihn zu führen (Frankenberg 2003: 7). Wer den öffentlichen Streit als Angriff auf die Demokratie versteht, missversteht das Verhältnis von Demokratie und Zivilgesellschaft.

Literatur

Conradi, Elisabeth, 2011: Kosmopolitische Zivilgesellschaft. Wandel zur Weltgesellschaft durch gelingendes Handeln, Frankfurt (Main).

Conradi, Elisabeth, 2008: Inklusion in demokratische Debatten – von der sozialen zur politischen Praxis. In: Neue Soziale Bewegungen 21, Heft 4, 82–86.

Dryzek, John S., 1994: Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science, Cambridge.

Frankenberg, Günter, 2003: Zivilgesellschaft im transnationalen Kontext. In: Maecenata Actuell 43, Dezember, 3–21.

Gabriel, Oscar, 2010: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik. Anspruch und Wirklichkeit. In: Wolfgang Schuster / Klaus-Peter Murawski (Hg.), Die regierbare Stadt, 2. Auflage, Stuttgart, 164–194.

Geißler, Heiner, 30.11.2010: Schlichtung Stuttgart 21 PLUS; http://www.schlichtung-s21.de, 28.01. 2011.

Habermas, Jürgen, 1976: Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz. In: Jürgen Habermas / Niklas Luhmann: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt (Main), 101–141.

Habermas, Jürgen, 1990: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt (Main).

Habermas, Jürgen, 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt (Main).

Kefer, Volker, 22.10.2010: Strategische Bedeutung und verkehrliche Leistungsfähigkeit des Bahnknotens Stuttgart 21 und Wendlingen-Ulm. Anlage 1 zur Schlichtung; http://www.schlichtung-s21.de, 28.01.2011.

Kurbjuweit, Dirk, 2010: Der Wutbürger. Stuttgart 21 und Sarrazin-Debatte: Warum die Deutschen so viel protestieren. In: Der Spiegel 41, 26–27.

Mappus, Stefan, 2010: Stuttgart 21 – Zukunft und Chance für Baden-Württemberg. Regierungserklärung am 6. Oktober 2010 im Landtag von Baden-Württemberg; http://www.cdu-bw.de/uploads/ media/, 28.01.2011.

Müller, Andreas, 30.11.2010: Stuttgart 21 – Der Nebenjob endet Knall auf Fall; http://www.stuttgarter-zeitung.de, 28.01.2011.

Plenarprotokoll 14/10 Landtag von Baden-Württemberg vom 12. Oktober 2006; http://www.landtag-bw.de/wp14/plp/14_0010_12102006.pdf , 28.01.2011.

Putnam, Robert D., 1992: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton (NJ).

Roß, Paul-Stefan, 2007: Regieren in der Bürgerkommune. Vorschlag für ein Verfahrensmodell. In: Neue Soziale Bewegungen 20, Heft 2, 194–201.

Schlichtungsgespräch zu Stuttgart 21, 30.11.2010, Stenografisches Protokoll. Abschlussplädoyers der Projektbefürworter und der Projektkritiker; http://www.schlichtung-s21.de, 28.01.2011.

Taylor, Charles: Invoking Civil Society. In: ders., Philosophical arguments, Cambridge (Mass.), 204–224.

Tocqueville, Alexis de, 1985: Über die Demokratie in Amerika. Stuttgart.

Vetter, Angelika, 2010: Kommunale Reformen und die Einstellungen der Bürger zur Demokratie. In: Wolfgang Schuster / Klaus-Peter Murawski (Hg.), Die regierbare Stadt, 2. Auflage, Stuttgart, 248–264.

Verwaltungsgericht Stuttgart: Klage gegen die Landeshauptstadt Stuttgart wegen der Zulässigkeit eines gegen das Projekt Stuttgart 21 gerichteten Bürgerbegehrens, Urteil vom 17.7.2009, 7 K 3229/08, Landesrechtsprechungsdatenbank Baden-Württemberg; http://vgstuttgart.de/servlet/PB/menu/1203909, 28.01. 2011.

Wieselmann, Bettina, 16.10.2010: Scharfe Kritik an antiparlamentarischer Stoßrichtung. Interview mit Oscar W. Gabriel. „Stuttgart 21: Die SPD fährt einen verhängnisvollen Schlingerkurs“; http://www.neckar-chronik.de, 28.01.2011.

Zielcke, Andreas, 19.10.2010: Stuttgart 21 – Der unheilbare Mangel; http://www.sueddeutsche.de/politik, 28.01.2011.

Zielcke, Andreas, 3.12.2010: Mentaler Rückstand; http://www.sueddeutsche.de/kultur, 28.01.2011.